

ACOLHER, CONHECER, AGIR DESAFIOS DA ACÇÃO SOCIAL

MARIA DE LOURDES QUARESMA
MARIA DOS PRAZERES LOURENÇO

*Direcção Gral. de Acção Social
Ministerio de Trabajo y Solidaridad*

El artículo que nos presentan M. Lourdes Quaresma y Maria dos Prazeres de la Dirección General de Acción Social y titulado ‘ Acoger, Conocer y actuar : Desafios para la acción social describe la importancia del conocimiento de la realidad local para la orientación de las acciones a desarrollar. Desde esta perspectiva se presenta la implantación en Portugal de tres observatorios sociales locales en Porto, Setúbal y Faro. La metodología se ha basado en la búsqueda del análisis de las necesidades de la población permitiendo así realizar una diagnóstico social riguroso. Se compara así estas necesidades con los servicios puestos en marcha, evaluando así su coherencia y eficacia . Con este artículo, las autoras intentan demostrar la importancia para la Acción Social de los observatorios en diferentes niveles. El papel de éstos en el estudio de los temas locales, actores locales así como decisores políticos permite realizar un diagnóstico en términos de planificación y evaluación permanente de la intervención

INTRODUÇÃO

Da necessidade de um conhecimento da realidade

A Acção Social em Portugal, como instrumento da política social e consequentemente de acesso a direitos sociais, decorre da própria Lei de Bases do Sistema da Segurança Social (Lei nº 28/84 de 14 de Agosto).

Com efeito, a Lei de Bases da Segurança Social define que os regimes da Segurança Social são o regime geral e o regime não contributivo e concretizam-se em prestações garantidas como direitos; a acção social concretiza-se através da atribuição de prestações tendencialmente personalizadas; o desenvolvimento da acção social deve orientar-se para a progressiva integração de prestações no campo da aplicação material dos regimes da Segurança Social.

Mais especificamente, estabelece que:

A Acção Social tem como objectivos fundamentais a prevenção de situações de carência, disfunção e marginalização social e a integração comunitária.

A Acção Social destina-se também a assegurar especial protecção aos grupos mais vulneráveis, nomeadamente crianças, jovens, deficientes e idosos, bem como a outras pessoas em situação de carência económica ou social ou sob o efeito de disfunção ou marginalização social, na medida em que estas situações não sejam ou não possam ser superadas através dos regimes de segurança social.

Sendo que:

As prestações de acção social obedecem às prioridades e às directrizes estabelecidas pelo Governo, tendo designadamente em vista:

- a) A satisfação das necessidades básicas das pessoas e famílias mais carenciadas;
- b) A eliminação de sobreposições de actuação, bem como das assimetrias geográficas na implantação de serviços e equipamentos;
- c) A diversificação das prestações de acção social, de modo a permitir o adequado desenvolvimento das formas de apoio social directo às pessoas e famílias;
- d) A garantia de igualdade de tratamento dos potenciais beneficiários.

A Acção Social emerge pois como um instrumento de prevenção das desigualdades e da exclusão, e de criação de condições que contribuam para a sua redução e/ou eliminação.

Instrumento utilizado em forma de prestação pecuniária e através do acesso a serviços e equipamentos para crianças, jovens, pessoas com deficiência, pessoas idosas, e mais recentemente também para pessoas com toxicod dependência, pessoas sem abrigo, pessoas em situação de dependência.

Os serviços e equipamentos atrás referidos correspondem, na sua maioria, a respostas tipificadas a necessidades identificadas, cuja satisfação comporta uma forte componente de responsabilidade colectiva por ex. o acolhimento de crianças – amas, creches, o programa de intervenção precoce para as crianças com deficiências, os centros sócio educativos, Lares de apoio, Lares residenciais e Actividades Ocupacionais para as pessoas com deficiências, os serviços de apoio domiciliário, os Centros de Dia para pessoas idosas, os Lares para pessoas idosas, as Unidades de Apoio Integrado para as pessoas com dependência, as comunidades de inserção, o acolhimento a pessoas infectadas com VIH, e os centros comunitários como polos de informação e de desenvolvimento comunitário.

No entanto, a Acção Social não se esgota nesta componente equipamentos/ serviços.

Assim, e tendo em conta os objectivos e os princípios orientadores atrás referenciados, a Acção Social comporta uma dimensão metodológica e operacional no sentido do desenvolvimento comunitário como instrumento privilegiado da prevenção das situações de desigualdade e de exclusão, bem como da correcção/inversão dos processos que lhe estão subjacentes.

Neste sentido, a construção do diagnóstico social assume particular importância. Este não se restringe à detecção dos problemas e à identificação das necessidades.

O diagnóstico constitui também um processo dinâmico, interactivo e participado que “para além de apontar as carências, possibilita o conhecimento das potencialidades do meio em relação ao qual se pretende intervir, mobilizando e formatando a participação das pessoas, das famílias e dos grupos, ao longo de toda a acção.

Ou seja, o diagnóstico “deve identificar os problemas e as mudanças necessárias a imprimir para que possa conduzir a uma intervenção igualmente multidimensional e multifacetada: nos problemas, nas causas, nas consequências”; “deve incorporar os saberes da população a que se destina a intervenção; a leitura que faz dos problemas e da sua resolução, considerando as expectativas e os interesses em presença.

A Acção Social tem pois um referencial territorial/contextual. A análise dos problemas e a interpretação das causalidades são indissociáveis do conhecimento desse contexto, desse território.

Por outro lado, a emergência de fenómenos que são simultaneamente causa e efeito de exclusão do acesso aos direitos sociais de grupos e/ou de um número significativo de

indivíduos, e em alguns casos do acesso aos direitos cívicos, tem exigido a implementação de medidas de política de discriminação positiva, cuja fundamentação e aplicação são especialmente exigentes em termos de diagnóstico.

Ou seja a evolução na construção teórica de abordagem dos problemas conduziu também à inovação metodológica no âmbito do diagnóstico.

Portugal tem acompanhado esta evolução, mas no campo operativo as mudanças são ainda limitadas.

Poderemos dizer que aceite o esquema do método - análise e diagnóstico da realidade, compreendendo a identificação e avaliação dos recursos, o planeamento e a execução da intervenção, e a avaliação – na prática não se tem ultrapassado o enunciado das operações, não se concretizando a intenção da transformação ou das mudanças estruturais que é necessário alcançar. É bem verdade que o enunciado das operações a realizar nem sempre garante resultados na sua aplicação. Ou seja, não é suficiente proclamar a mudança de enfoque - é preciso ser consequente aos princípios metodológicos proclamados.

Estes são essenciais à intervenção sustentada na análise dos problemas/necessidades das comunidades, no âmbito de uma Acção Social orientada em função dos direitos dos cidadãos - ou seja, uma Acção Social baseada nas necessidades efectivas da população e não por referência a respostas já existentes.

Estamos pois na passagem das políticas de integração às políticas de inserção (1995, Castel) com a introdução na arquitectura do sistema de protecção social de medidas “à medida” o que não é indiferente ao desenvolvimento daquilo que se chama de “medidas experimentais”.

Em síntese enfrentamos desafios indiciadores da urgência de:

- *“Modernizar os métodos de trabalho – adaptando-os às novas realidades, adoptando métodos de planeamento e de avaliação (de processos e resultados) mais eficazes, inovando nas formas de intervenção, aproveitando a abordagem sistemática e multidisciplinar;*
- *Transformar os modos de comunicação e de visibilidade do social, aumentando a visibilidade do social e a inteligibilidade da sua linguagem, renunciando a uma linguagem moral e menos científica cujo próprio conteúdo ético não é explicitado, situando claramente a relação de ajuda numa posição de parceria, desmontando os discursos mediáticos e políticos contraditórios;*
- *Integrar os contextos de parceria aceitando o confronto com outras lógicas, desenvolvendo capacidades e técnicas de negociação e de gestão de conflitos;*
- *Accionar os níveis micro, meso e macro de intervenção e de definição de políticas sociais, insistindo em propostas coerentes e pragmáticas, inovadoras e capazes de irem estruturando os vários níveis de decisão das políticas sociais”. (1999 - Isabel Guerra)*

CONHECER PARA AGIR

Por uma intervenção social eficaz

Quando em 1996 iniciámos o projecto ACA – Acolher, Conhecer, Agir, não existiam, nos serviços de Acção Social dos Centros Regionais de Segurança Social, dispositivos adequados ao conhecimento sistemático da realidade local e mais especificamente das situações de pobreza e exclusão social, nem do impacto das acções desenvolvidas no sentido da inserção social e económica destes públicos alvo.

Simultaneamente, a implementação do RMG (Rendimento Mínimo Garantido),

a título experimental em 1996, e como prestação do sistema de segurança social em 1997, veio reforçar a componente diagnóstico, nos termos atrás referidos, evidenciando também a importância de factores estruturais na construção de programas que sustentem efectivamente percursos de inserção.

De facto, a implementação do RMG constituiu uma oportunidade no sentido do reconhecimento colectivo de que “o apoio às famílias em situação de carência ao invés de abranger situações eventuais e conjunturais, recobre no essencial situações estruturais e persistentes” (Francisco Branco).

Assim, a necessidade de obter um correcto diagnóstico social que pudesse contribuir para um melhor conhecimento dos problemas e das causalidades, e para o consequente planeamento e avaliação da intervenção, determinou o interesse da Direcção Geral da Acção Social no desenvolvimento do projecto ACA. Este configurou duas vertentes técnicas:

- Uma direccionada para as questões substantivas e instrumentais do acolhimento/accompanhamento em contextos individuais, familiares e territoriais;
- Outra, orientada para a construção de um dispositivo de tratamento da informação relativa à população que recorre aos serviços de atendimento/accompanhamento social – o observatório social.

Concretamente, a articulação entre estas duas vertentes processou-se através de:

- Formação no âmbito dos quadros teóricos de referência subjacentes ao diagnóstico em termos de interpretação da realidade;
- criação de instrumentos, designadamente uma Ficha do Processo Familiar como suporte do trabalho quotidiano dos trabalhadores sociais na sua função de acolhimento, a qual constituiu também a espinha dorsal na recolha de informação, para o observatório, relativa à população em situação de acompanhamento nos serviços;
- criação dos instrumentos para operacionalização do observatório.

Quisemos pois com este projecto construir com os serviços de atendimento/accompanhamento social, uma metodologia em termos de processo de acolhimento, dotando-os também de ferramentas facilitadoras da função planeamento e avaliação.

E isto ainda porque sendo a Acção Social um instrumento da política social, não decorrendo a sua aplicação da garantia de um direito “automático”, objectivo, passível de ser exigido, reclamado, mas sim de uma apreciação que comporta algo de subjectivo, dependendo também da existência de recursos bem como das prioridades e das directrizes estabelecidas pelo Governo em cada momento, é obviamente uma área privilegiada da observação/conhecimento, podendo contribuir de forma significativa para a maior visibilidade/compreensão dos problemas, das causalidades, “das margens dos direitos”.

DIAGNOSTICAR, PLANEAR, AVALIAR

Desafios da Acção Social

Como atrás referimos, e considerando o défice de conhecimento sobre os problemas/necessidades e suas causalidades, o investimento na vertente diagnóstico comportou a formação no âmbito dos quadros teóricos de referência, designadamente no âmbito da problemática da exclusão social.

Por outro lado, e em termos metodológicos, direccionamo-nos numa perspectiva de diagnóstico dinâmico/sistémico, enformado pelo princípio da participação. Diagnóstico

centrado na contextualização dos problemas, considerando que cada fenómeno que se analisa e cada acção ou intervenção que se propõe só fazem sentido como aspectos da totalidade social de que fazem parte.

Com o diagnóstico deveremos saber:

- quais são os problemas numa análise sincrónica e diacrónica dos mesmos;
- qual é o contexto que condiciona as situações problema;
- quais são os factores que codeterminam as situações;
- quais são os actores e os recursos disponíveis.

Ou seja, o contexto faz parte do problema, pelo que o seu conhecimento/reconhecimento é indissociável da identificação das estratégias e das acções a desenvolver através do planeamento direccionado designadamente para as mudanças necessárias à intervenção em função das causalidades.

O diagnóstico é pois uma peça do planeamento, sustentando a tomada de decisões com o fim de definir estratégias, mantendo ou corrigindo o conjunto das actividades na direcção desejada.

Consequentemente, e como diz Ander Egg “se planificar é introduzir organização e racionalidade na acção para obtenção de determinadas metas e objectivos, a avaliação é uma maneira de verificar essa racionalidade, medindo o cumprimento dos objectivos e metas previamente estabelecidos e a capacidade para alcança-los”. (Ander-Egg, 1984).

Chegamos assim à questão da avaliação como parte do processo do planeamento da política social, neste caso da Acção Social. Componente importante que ao valorar os resultados obtidos permite também saber a justeza das estratégias definidas, a eficiência e a eficácia dos meios e instrumentos utilizados bem como a satisfação dos implicados no processo.

A avaliação surge assim como uma actividade permanente e como um instrumento de mudança. Mudança que exige necessariamente um olhar crítico sobre as práticas.

Diagnóstico planeamento e avaliação assumem, pois a maior importância na Acção Social. Com efeito, podemos afirmar que a ausência de instrumentos de diagnóstico e avaliação tem constituído um sério obstáculo à gestão integrada e optimizada dos recursos e ao desenvolvimento de práticas propiciadoras da inserção e desenvolvimento social, reduzindo também a capacidade propositiva dos serviços e dos profissionais.

Neste contexto, podemos perguntarmo-nos como pode contribuir a implementação do observatório social para este processo de mudança.

No âmbito do nosso projecto, definimos como objectivo do observatório social:

· *melhorar o diagnóstico das situações de pobreza e/ou exclusão social e desenvolver um método de avaliação que permita uma melhoria da programação das acções e uma evolução da prática do acompanhamento social no âmbito dos serviços da Acção Social, disponibilizando para tal um conjunto de dados relevantes;*

· *aos profissionais no terreno, de forma a melhorar o conhecimento da sua área de actuação e fornecer uma base para o desenvolvimento de planos de acção e projectos de intervenção, fornecendo elementos úteis para a sua própria avaliação;*

· *aos decisores políticos e aos serviços, organismos e instituições implicadas, fornecendo elementos úteis para a tomada de decisão.*

Como pressupostos, partimos de que:

- O aprofundamento do conhecimento sobre os problemas dos indivíduos e das famílias utentes dos serviços de Ação Social é indissociável do conhecimento aprofundado do respectivo contexto territorial;
- O aprofundamento acima referido não é alimentado apenas pela informação estatística disponível mas decorre também, e em muito, da avaliação sistemática entre problemas/ necessidades/ recursos/ ações/ resultados/ impactos;
- As formas de comunicação e de visibilidade do social constituem factores de mobilização e de desenvolvimento dos recursos, designadamente ao nível das parcerias;
- A articulação entre políticas nacionais e políticas locais, leia-se, territorialização das políticas sociais, não dispensa uma relação estreita entre avaliação/ diagnóstico/ planeamento/ inovação;
- A evolução das políticas nacionais, tendo em conta a necessidade da criação de condições conducentes à maior agilidade, flexibilidade ao nível local, é indissociável da maior capacidade propositiva do nível local no contexto de processo de comunicação entre o central, regional e local.

Orientamo-nos pois para um dispositivo de “vocação local” como suporte à melhoria permanente da qualidade das metodologias e práticas dos profissionais no terreno.

Vocação local que entendemos não retirar ao observatório a sua capacidade de maior abrangência em termos de contextualização mais ampla. Pelo contrário, a sua vocação para o conhecimento do micro e das diversas unidades territoriais de intervenção, capacita-o para a reconstrução do “macro”, num movimento de articulação ascendente descendente, proporcionando uma panorâmica mais globalizante e até prospectiva.

A especificidade do modelo

O observatório em implementação, a título experimental em três distritos do país – Porto, Setúbal e Faro – constitui um modelo de observação desenvolvido em Besançon, França, pela Universidade de Franche-Comté, da responsabilidade científica do Prof. Jean-Jacques Girardot, adoptado noutras regiões e países, designadamente em Huelva, o que atesta a sua capacidade de transferência e adaptabilidade a diferentes contextos.

Em termos esquemáticos o modelo pode representar-se da seguinte maneira:

Do caminho percorrido para a implementação deste modelo, é possível salientar o impacto do mesmo, ainda que a título experimental e restrito, no aprofundamento do diagnóstico das situações alvo do acompanhamento dos serviços de Ação Social.

Com efeito, a Aplicação da Ficha do Processo Familiar permitiu identificar as lacunas na recolha de informação, as dificuldades de interpretação/construção do diagnóstico e ainda os déficits organizacionais ao nível dos serviços, sinalizando assim as necessidades de formação e também a urgência da reorganização dos serviços de acolhimento.

Simultaneamente, o reforço de contextualização inerente ao próprio modelo, decorrente do tratamento e análise dos indicadores sócio-económicos, bem como a identificação dos recursos locais, com a construção e divulgação do Guia de Recursos para a Inserção fizeram emergir o interesse dos profissionais, das instituições e dos decisores face à necessidade de disporem de um diagnóstico que situe os problemas no contexto das realidades locais

Neste sentido, importa referir a importância do papel das equipas de animação. Estas, até ao momento, têm-se situado apenas na relação com os técnicos do terreno em função do preenchimento da Ficha do Processo Familiar e de uma primeira auscultação sobre as necessidades daqueles em termos da informação periódica a disponibilizar em ordem à auto-avaliação, ainda no trabalho de recolha de informação sobre os recursos para a

inserção. No entanto, esta experiência revelou como é essencial o trabalho de animação designadamente para:

- Garantir o fluxo de informação entre os técnicos do terreno e o observatório;
- Garantir a homogeneidade, coerência e fiabilidade dos dados;
- Criar uma base de trabalho comum, fundamentada em conceitos claramente definidos;
- Observar as necessidades específicas de informação dos técnicos;
- Fomentar a formação;
- Promover a auto-avaliação e a avaliação participativa com os diferentes parceiros;
- Contribuir para o “estabelecimento de pontes” entre os vários intervenientes, poderíamos dizer de parcerias, em sentido lato, desde os actores responsáveis pelas acções às entidades que produzem informação estatística aos diferentes níveis dos diferentes sectores.

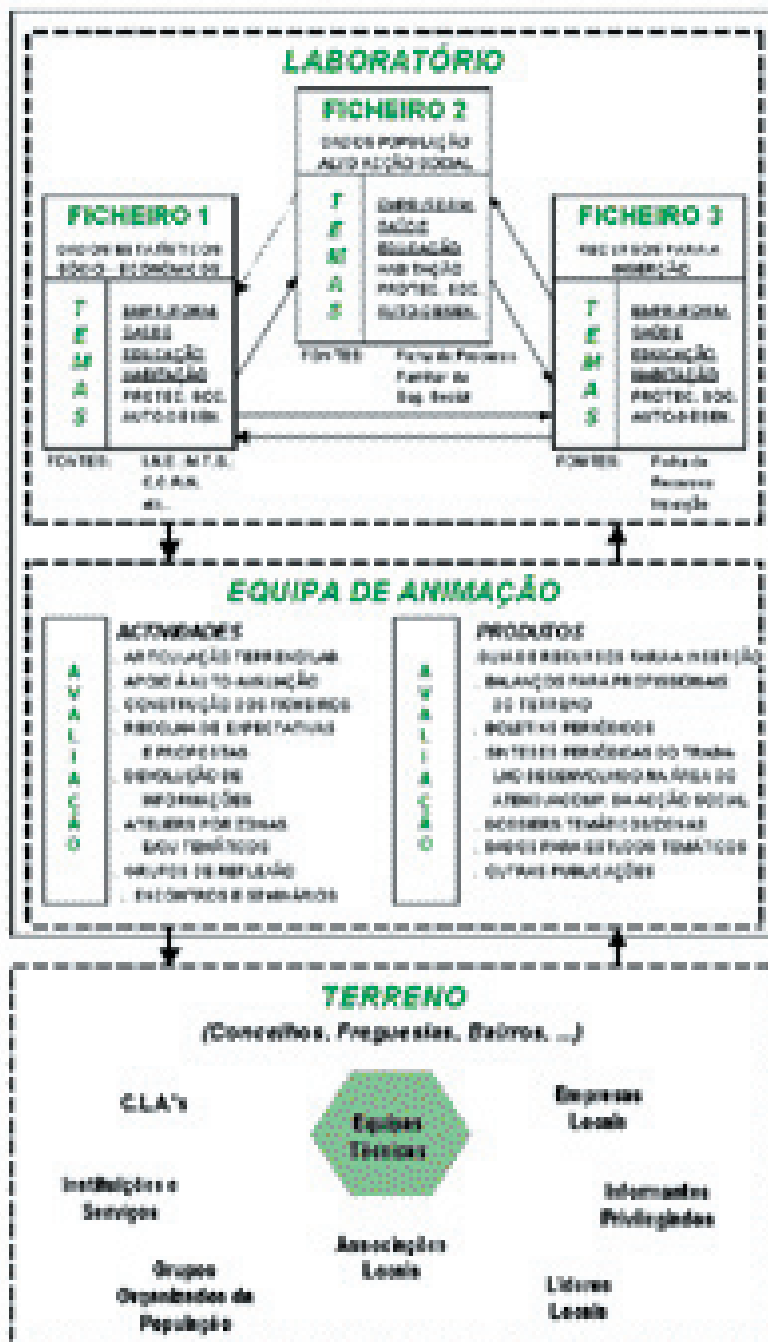
Limitações e Potencialidades do Observatório Social

Uma breve reflexão sobre a experiência ocorrida e sobre o modelo que a sustentou permite identificar algumas questões a este nível. Assim:

- Este modelo, por razões que têm a ver com o objecto de observação, obriga a uma

abrangência em termos de dados e conseqüentemente de uma grande diversidade de

OBSERVATÓRIO SOCIAL



fontes as quais, sendo externas ao observatório, podem comportar algumas dificuldades de acesso;

- os dados provenientes do exterior estão organizados, em muitos casos, segundo conceitos, lógicas e critérios distintos, o que dificulta a sua exploração e limita as possibilidades de comparação;

- A identificação dos percursos de inserção não é possível com os instrumentos disponíveis.

Por outro lado, e em termos de potencialidades, são de referir:

- A possibilidade de confrontar dados quantitativos e qualitativos;
- Obter um diagnóstico social em tempo útil;
- Contribuir para a construção de um novo discurso baseado num conhecimento integrado sobre as práticas e os contextos sociais, sustentado e conducente a:
 - *Produção de dados sistematizados, rigorosos com menos morosidade (sistema informático);*
 - *Planeamento integrado em função de necessidades;*
 - *Gestão baseada numa “interação virtuosa” dos recursos;*
 - *Intervenção integrada situando a dimensão individual na dimensão comunitária/ territorial;*
 - *Implementação de formas e sistemas de comunicação, no sentido da construção da “inteligência” local.*

EM SÍNTESE

O observatório social, na base do modelo em apreço é um instrumento pertinente em termos de diagnóstico porque:

Completo, incluindo a informação relevante e significativa;

Articulado, estabelecendo as relações entre cada uma das dimensões e factores condicionantes;

Oportuno, identificando/sinalizando as manifestações dos problemas, favorecendo a detecção precoce dos mesmos, contribuindo pois para a tomada de decisão em tempo útil.

O observatório social corresponde a uma concepção de diagnóstico, trabalhado por alguns autores *“El diagnóstico social es un proceso de elaboración y sistematización de información que implica conocer y comprender los problemas y necesidades dentro de un contexto determinado, sus causas y evolución a lo largo del tiempo, así como los factores condicionantes y de riesgo y sus tendencias previsibles, permitiendo una discriminación de lo mismos según su importancia, de cara al establecimiento de prioridades y estrategias de intervención, de manera que pueda determinar-se de antemano su grado de viabilidad y factibilidad, considerando tanto los medios disponibles como las fuerzas y actores sociales involucrados en las mismas”* (Idáñez, Ander-Egg, 1999).

BIBLIOGRAFIA

AGUILAR, M. J. (1997): “Métodos de Educación Social, Cuadernos de las Familias Democráticas”, *Formación y Organización en el Tercer Sector* 20, págs. 63-70, Madrid,

UNAF.

- BRANCO, Francisco (1997): *Intervenção Social – Actas Seminário novos desafios ao Serviço Social/Rendimento Mínimo e Inserção/Experiências europeias*, Instituto Superior de Serviço Social, Departamento Editorial.
- CASTEL, R. (1995): *Les Métamorphoses de la question sociale*, Fayard, Paris.
- ANDER EGG, E. (1984): *Evaluación de programas de trabajo social*, Buenos Aires.
- GUERRA, I. (1999): “A Nova Acção Social: Certezas e Perplexidades”, em *A Acção Social em Debate*, págs. 45-64, Ministério do Trabalho e Solidariedade – Direcção Geral da Acção Social, Núcleo de Documentação Técnica e Divulgação, Lisboa.
- IDÁÑEZ, M. J. e ANDER-EGG, E. (1999): *Diagnóstico Social*, Madrid, CIPSA.
- IOE Colectivo (1988), “Las necesidades sociales: un debate necesario”, *Documentación Social*, 71, págs. 109-120.
- LÓPEZ-ARANGUREN, L. M^a. (1999-2000): “Nuevos problemas, nuevas preguntas, nuevas respuestas”, *Documentación Social*, 117-118, págs. 49-77.
- MARCHIONI, M. (1987): “Reflexiones sobre el método en el trabajo social”, *Documentación Social*, 69, págs. 53-67.
- MENARD, F. (1998): “La mutualisation des ressources sociales locales, un principe structurant pour l'intervention sociale associative?”, *Recherche Sociale* 148, págs. 49-63.
- MORALES, F. (1983): “Política social”, *Documentación Social*, 53, págs. 33-45, Imprenta Sáez, Madrid, Hierbabuena.
- MORO, C. (1983) “Metodología general y específica para trabajar” en *La Acción Social*, 53, págs. 85-92, Imprenta Sáez, Madrid, Hierbabuena.
- OUELLET, F. e MAYER, R. (1992): “Méthodologie de Recherche pour les Intervenants Sociaux, Service Social 41, 1992.
- PERAL, M. T. (1987): “Reflexiones sobre el método en el trabajo social”, *Documentación Social*, 69, págs. 69-85.
- COLOMER, M. (1987): “La metodología y las técnicas en el trabajo social” *Documentación Social*, 69, págs. 121-133.
- SANTOS, M. E. e SANTOS, S. M. (1999): “Módulos PROFISSS” (1999) - *Diagnóstico Social*.

